

アフターコロナ社会 — 東京一極集中はどう変わるか —

林 孝二郎
(公益財団法人 都市化研究公室 理事)

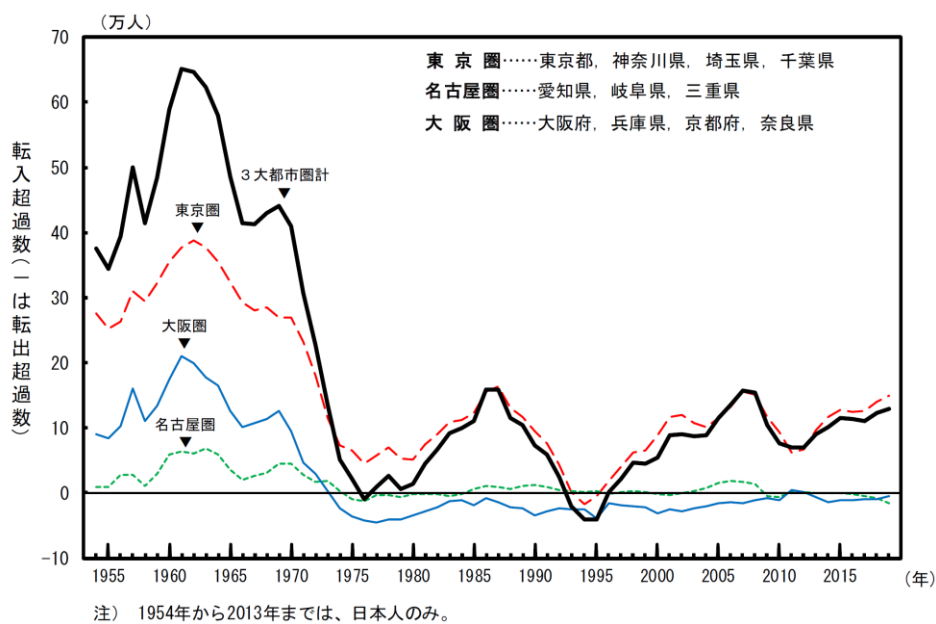
はじめに

今回の新型コロナウイルスによるパンデミックは世界中でこれまでの産業や人々の生活の在り方に変化を促しており、コロナの脅威が落ち着いた後のアフターコロナの社会はコロナ以前とは大きく様変わりすると言われている。我が国においても新型コロナウイルスの脅威によって、緊急事態宣言が出され日常生活が様変わりし経済が著しくマヒするなど大きな影響が出ている。現在も感染拡大の第2波が来ていて、これがどんな形で収束していくのかまだ予測がつかない状況である。日本の社会は急激な変革を好まない傾向があり、これまでも黒船来航や太平洋戦争の敗戦といった外からの圧力で大きく変わってきたという歴史があるので、今回のパンデミックが良い意味で日本を変える外圧となればとの期待もある。このピンチをこれまで変えられなかった様々な課題にチャレンジし変えていくチャンスととらえていくことが大事かと思う。東京一極集中の問題も今回のコロナの関係で改めて浮き彫りになった。アフターコロナの社会において東京一極集中をどう緩和していくのか、その可能性について述べてみたい。

1. 大都市圏政策の変遷

東京の過密問題、一極集中の問題は我が国の長い間の懸案事項であったが、現在に至るまで解決されずに来ている。第2次大戦後、まず工場や大学が集中しすぎることが問題となり工業等制限法が制定された。これにより工場は首都圏の近郊に立地するほか、全国の工業基地や工業団地にも広く分散することになり、また、大学も都心での新規立地や拡張を禁じられ郊外都市に新天地を求めることになった。工業の分散政策は大きな成果を上げ、地方の振興にも大いに効果を発揮した。研究機能の分散施策も実施に移され、東京都内と周辺に多数立地していた国の研究機関を郊外の筑波研究学園都市に移転することとなった。時代が移り、1980年ごろから大都市への集中の原因が第2次産業から第3次産業、特に中枢管理業務機能に移ってきたことを背景に、大都市圏政策は第2フェイズに入る。図1に見るように大阪や名古屋

屋大都市圏への人口集中は治まって東京への一極集中が顕著になり、集中を抑制する対象も事務所機能へと移っていった。対策として取られたのが近郊の主要都市、横浜や千葉、さいたま、立川等への業務機能の移転である。業務核都市を整備し、横浜市のみなとみらい21や千葉市の幕張新都心といった業務機能の受け皿づくりを進めてきた。残念ながら工場の分散施策と違ったのは事務所の都心立地を法律や税制で規制する具体的手段がとられなかったため、分散は市場メカニズムによるしかなく、当初、都心立地の高コストを嫌って業務核都市に移転した本社機能等がバブル経済の崩壊で地価が低落したため都心に戻るといった都心回帰現象が起きたのは周知のとおりである。このような民間の事務所機能に対し、一定の成果を上げたのは国の機関の移転で、民間の関東支店にあたる地方支局、例えば関東地方整備局、関東農政局や関東財務局などが東京大手町からさいたま新都心に移るなど成果を上げてきた。一方、民間の本社にあたる霞が関の中央省庁の移転については首都機能移転のための法律を作り移転候補地を複数選定するところまで行くものの、そのあとはなかなか進捗を見ないまま現在に至っている。



出典：総務省統計局「住民基本台帳移動報告 2019 結果 結果の概要」2020年1月
図 1 3大都市圏の転入超過数の推移 (1954年～2019年)

顧みて東京の過密や過大は、公害等の環境問題、住宅の不足、通勤地獄などにより大きな問題となっていたが、技術の進歩、地価の沈静化、交通機関の発達などにより改善が著しく近年はかつてほど取り上げられなくなった感があり、逆に、グローバル化した経済の中で香港、上海、シンガポール等のアジアの諸都市に比べ、日本経済をけん引する東京の力に陰りが見えることが問題視されることの方が多くなり、バブル経済崩壊以降、国は世界都市東京の力をより強くする政策に力を入れるようになった。最近になって、東京一極集中問題が再び大きく取り上げられるようになった背景には、頻発する地震や台風など大災害による被害

発生が現実味を帯びてきて、日本の社会・経済に及ぼす一極集中のリスクが強く認識されるようになったこと、また、人口減少局面に入った我が国において一極集中が地方の疲弊を招いているという危機感もあると思う。

こういった中で、今回の新型コロナウイルスの感染拡大は大都市東京の脆弱性を浮き彫りにし、東京一極集中の是正が今後の我が国の重要な政策課題であることを改めて明らかにした。東京一極集中の是正を論ずる場合、東京圏に集中する機能を地方に分散するという視点と同時に、東京都心に集中する機能を近隣の諸都市も一部分担することにより東京圏を多核的な地域構造に改編することにより、災害危険の軽減や生活環境の改善に役立てていくことが重要であると考えている。具体的な施策が今後いろいろと検討されることとなるだろうが、私はテレワークの普及がひとつの大きな柱となると考えている。2年前に当財団の論壇で私は首都圏近郊都市でのスポンジ化現象の進行、空き家空き地の増加への対策としてテレワークの普及促進のための支援策を国や地方が強化することが大切である旨を述べた。今回の新型コロナウイルスの感染拡大により、図らずもテレワークが多くの企業や公的機関で実施されていることは東京の地域構造を変えるという意味で千載一遇のチャンスであると思う。そこで本稿ではコロナ禍で進行したテレワークが今後東京の一極集中にどのような影響を与えるかを考えてみたい。

2. コロナ禍における東京圏の人口移動の変化

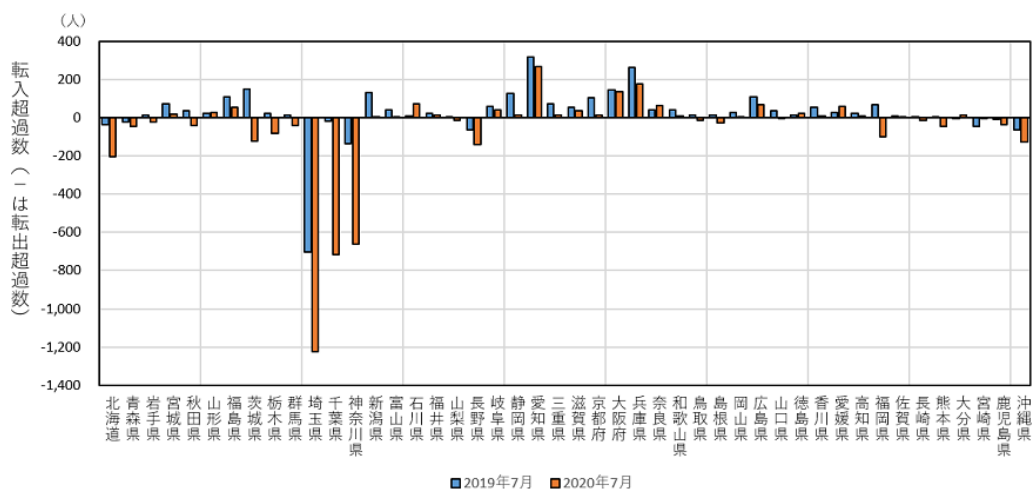
コロナ禍における地域の変化を俯瞰するために、総務省住民基本台帳人口移動報告で東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）の人口移動の変化を見ていきたい。コロナ以前の姿としては2019年の年次報告で、コロナ以降については2020年7月、及び8月の月次報告の数値により比較してみる。2019年の人口移動年次報告では東京圏は1年間で148,000人の転入超過となっていたが、2020年7月には1,459人の転出超過、8月にも459人の転出超過となっており、大変大きな変化が起こっていることがわかる。これまでオイルショックやバブル経済の崩壊、東日本大震災により転入者数を大きく減らしたことはあるが長い間大きな転入超過を記録していた東京圏において歴史的な出来事であるといえる。

これを東京都についてみれば2019年には東京圏外から85,000人の転入超過であったものが2020年の7月には84人の転入超過に激減し8月には約900人の転出超過となっている。図2にみられるように東京都からの転出先として隣接県を除き前年より大きく増えているのは北海道、長野県、沖縄県であり、2019年では北海道が4,300人、長野県が1,861人、沖縄県が421人の転入超過となっていたが、2020年7月にはそれぞれ205人、141人、125人の転出超過、8月には187人、98人、171人の転出超過となっている。テレワークにより住む場所の選択肢が大きく広がった効果が表れているものと思われる。東京から地方への移住は数的には大きくない

ものの新しい感性を持った移住者と地元の人材との化学反応が地域活性化に大きく貢献するものと期待される。

次に東京圏の中でどのようなことが起きているかを見ていきたい。

東京都と隣接3県の人口移動を見ると、2019年次報告では神奈川県から2,700人の転入超過、埼玉県へは6,400人の転出超過、千葉県から1,500人の転入超過をあわせると2,200人の転出超過となっている。これが2020年7月月次報告では3県すべて転出超過で合計2,600人、8月月次報告では同じくすべて転出超過で合計3,600人とひと月で昨年1年の転出超過数を超える数字を記録している。これらのことは、東京圏内部の地域構造に大きな変化があったことを示しており、要因としてテレワークの普及と関連があることは容易に推察される。最近の人口の都道府県間移動者数の推移はコロナの感染状況や緊急事態宣言等の政府の対応により大きな影響を受けているため注意深く見ていく必要があるが、今現れている傾向は今後とも続くと考えて間違いのないと思われる。東京一極集中によって危惧される災害危険や東京圏の人々の生活の質の低下を改善するためには東京圏内部の地域構造を変えていくことが大変重要であり、テレワークがこのことにどのように貢献できるか、次に東京圏内部の具体的な変化に目を移してみたい。



出典：総務省統計局「統計 Today No. 161 緊急事態宣言解除後の国内移動者数の状況～東京都の状況を中心に～ 一住民基本台帳人口移動報告 2020年7月の結果から」令和2年8月

図2 7月の東京都の転入超過数（道府県、2019年・2020年）

3. テレワークによる住宅地の変化

まずテレワークの普及による住宅立地への影響について触れたいと思う。テレワークでの課題として、仕事の成果評価が難しくたりリモートでコミュニケーションがとりにくいかの課題が指摘されているものの、ウイルス対策として通勤時や職場での感染の恐れから都心に立地する多くの企業でテレワークが取り入れられている。実際にやってみるとテレワーク

で問題ないとか、かえって効率が良くなったという企業も多く、コロナが終息した後でもテレワークは一定程度定着すると思う。一方、テレワークをする人にとってのメリットは多いが、「自宅でのオンオフの切り替えが難しい」、「自宅では仕事をするのに適した場所がない」など都心に近い現在の住宅では、家が狭く働く場所を十分に取れない悩みがあるようである。そういうことを反映して、最近の住宅市場調査を見るとこれまでと異なる顕著な傾向がうかがえる。例えば、リクルート住まいカンパニーの不動産物件情報サイトSUUMOの「中古一戸建て住宅の閲覧数の伸び率」を見ると木更津市は、2020年1月を100として5月には220と2倍以上に閲覧数が伸びており、首都圏では伸び率ナンバー1であり、6月の伸び率も含めて上位5位に入っているのは、木更津市の他、館山市、富津市、千葉市緑区、同美浜区、神奈川県の大磯町、逗子市などである。広めの住まいを、リーズナブルな価格で、自然の多い近郊外に求める傾向が明らかである。同様な傾向は賃貸住宅にも表れていて不動産サービスのライフルが2020年4月1日～8月18日に調査した1都3県の駅別「コロナ禍での賃貸物件問い合わせ増加率」ランキングで前年同期比146%と大幅に伸ばして1位になったのは八街、2位は姉崎、3位は大網と上位3位を千葉県内の駅が独占し、木更津も7位に入っている。在宅勤務地を箱根や軽井沢などリゾート地に求めるワーケーションも話題となっているが数的には少数で、テレワークが進んでも、多くのケースでは1週間に一度位は会社に出社し、フェイスツウフェイスのコミュニケーションが必要と思われるため、遠すぎる場所は選択しにくく、住宅地として東京の近郊都市の役割が今後、大きくなっていくものと思われる。

このような住宅地選択の変化のほか、東京圏の災害危険の軽減や人々の生活の質の向上という観点から、テレワーク普及の効果として人々の生活様式の変化とそれに伴う地域コミュニティの質的な変化にも注目したい。コロナで在宅勤務やテレワークが増えた影響で「自分の時間・家族と過ごす時間が増えた」というアンケート結果が出ている。これは、特に通勤に多くの時間をかけていた東京圏の近郊の都市に住む人々に顕著かと思う。私の千葉市内の自宅周辺でもこれまで見かけなかった若い親子が公園で遊ぶ姿を多く見かけるようになった。これまで近郊の都市から1時間以上かけて都心に通っていた人たちが通勤時間に費やしていた時間を自宅周辺で家族とともに過ごす時間に換えることができた結果だろうと思う。また、テレワークが増えることにより、運動不足解消、健康維持のためウォーキングする人も多く見かけるようになった。郊外都市には、住宅を求めて住み着いて、家と働き場所を往復する毎日を過ごしてきた人も多いと思うので、自宅からの様々な散歩コースを作ることにより、家の周辺の自然や環境の良さを発見する機会が増えることになろう。平日の時間消費に大きな変化が見込まれ、居住地域での趣味の会やコミュニティ活動が活発になり、これまで千葉都民、埼玉都民などと揶揄されてきたあまり地域に関心のなかった人々も地域とかかわることにより、より生き生きとした、災害にも強いコミュニティになっていくことが期待できる。

また人々の生活時間の変化により消費の郊外へのシフトが起こると思うが、これは量だけでなく質の面でも都心で提供されていた高質のサービスが郊外都市でも求められるようになる。このような質的な進化を遂げた郊外都市は災害に強い、住んで楽しい街、住みたい街として住宅選択の候補地になって行くものと思う。

4. テレワークによるオフィス立地の変化

次に、働く場所としてのオフィスの立地について、テレワークの普及によってどんな変化が出てくるかを見ていきたい。テレワーク場所として自宅周辺でのサテライトオフィスや他の人と共同で使うコワーキングオフィスなどのサブ的なオフィス需要が増えてきており、ホテルの部屋をテレワークで使う場合に補助をする制度を作る自治体も出てきている。

また、テレワークの普及により、都心オフィスのスペースを削減したという企業も多数出てきており、特にIT関連企業等のベンチャー企業では顕著なようである。都心のオフィス空室率は若干上昇気味とはいふものの、オフィス床の賃料が下がったということには今のところなっていないので、まだテレワークの活用について多くの企業が様子見、試行錯誤という現状かと思うが、今後、テレワークに効率性を見出す企業については高いコストをかけて都心に立地することにこだわらないところも出てくる可能性がある。住宅の選択において勤務地との接近性がそれほど重要でなくなるように、オフィス立地の自由度が増して地方都市や郊外都市への移転や新規立地が増えるのではないかと思われる。先日、創業者が兵庫県出身のパソナという会社が東京都心の本社機能の大部分（従業員1200人）を兵庫県の淡路島に移転するというニュースが飛び込んできた。分散型国土の形成や地方の活性化という観点からは東京都心に立地する本社機能等が東京圏以外の地域に移ることが一番効果的であろうが、このような例は数的にはそれほど期待できないと思われる。なぜかといえば、事務所の立地を法律や税制で、直接制限することはこれまでの経験から見てむずかしいこと、また、現在、東京都心で働く人たちの多くが東京圏生まれの東京圏育ちであり、会社や省庁の移転に伴い東京圏を離れての移住には抵抗が大きいことも理由として挙げられる。実際、安倍政権にあっても国の中央省庁の移転を重要施策として進めたが、結果としては文化庁の京都への移転だけに終わりそうである。こういったことから、東京一極集中の危険性を軽減するためには地方への機能移転に加えて、東京都心から東京近郊の横浜、千葉、さいたまなどの業務核都市やその他の中核都市群へ業務機能を分散することが重要であり、テレワークの普及がその助けにならないか大変興味があるところである。

居住地としての都心の魅力はこれからも変わらないと思われるので、テレワークが定着すれば、都心に住んで郊外のオフィスに通うという生活パターンも魅力的であり、都心は働く場所、郊外は住む場所という関係が大きく変わる可能性があるのではないか。いずれにして

も、東京圏において働き方、住まい方に様々な選択が可能となり、そのことが東京圏の一極集中の弊害を軽減することに役立つだろう。

以上みてきたように、テレワークの普及は東京圏の姿を大きく変える可能性を持っているといえるが、これが今後どの程度定着するかは未知数である。

NIRA総合研究開発機構による「テレワークに関する就業者実態調査」によれば2020年6月時点で東京圏でのテレワーク利用率は28%と全国平均の17%を大きく上回っており、テレワークのニーズは高く、その利用環境も他地域より優れていることが示されている。一方、先ほどの調査によれば、緊急事態宣言下にあった4～5月にテレワーク利用率が大きく伸びたのち6月には反動で少し低下したことが示されている。今後、日本及び東京圏においてテレワークは定着していくと思うがどの程度普及するかはまだ予断を許さない。テレワークの一層の普及には国や自治体による後押しが是非とも必要であることを述べて本稿を閉じたい

【編集委員会からの質問】

質問 1 : COVID-19感染が終息後の我が国のアフターコロナ社会で、テレワークは東京圏の地域構造を変えるほど普及・定着するでしょうか。

(回答) 東京圏のように通勤距離が長く通勤に多くの時間を割いている大都市圏ではテレワークの効果は大きいと受け入れやすいと思いますがどの程度普及、定着するかについてはまだ議論の余地が多いかと思えます。4~5月にテレワーク利用率が大きく高まった後6月には少し揺り戻しがあったという調査結果も出ております。当財団の2020年5月論壇で大川信行氏は、「テレワーク普及のための障害は依然として存在するため、民間企業によるテレワークはコロナを契機としても進展が加速することについては制約的に考えざるを得ない。」と述べています。また、コロナ禍にあっても東京のオフィス空室率は低く、オフィス賃料はそれほど落ちていないことから、東京は住居が狭くICTインフラが不備なため在宅勤務が進まず都心でのオフィス需要は大きくは減らないとの見方もあります。

確かにコロナ終息後において短期的には、テレワークの利用は落ち込むことが考えられますが、少し視点を長くとれば、郊外の広い住宅の取得やICTインフラの整備が進むことにより在宅勤務の環境がさらに整うとともに、働き方改革による人件費コスト高騰への対策や地震・風水害、また今回のコロナのような疫病などの危機への事業継続戦略(BCM)の構築のためにテレワークは重要な役割を果たすものであり、国や地方自治体の強い後押しがあれば大幅に普及していくことが期待できます。

質問 2 : バブル崩壊後の東京のダメージもあり業務核都市は当初期待通りの成果を出せなかったとの意見が多いですが、この間、一定の行政・業務・研究・商業・文化機能の蓄積が見られ、居住環境も着実に改善していると思えます。そこからすれば、ご指摘のようなCOVID-19によって生じたテレワークを活用した業務・就業形態の変化により、新たな形として、再び業務核都市に脚光が当たることは考えられないでしょうか。また、これを機に再度、首都圏全体の都市構造を考えることが必要ではないでしょうか。

(回答) 情報通信技術 (ICT) の進歩により、各種都市機能の立地に大きな変化が現れています。例えば小売業ではインターネットを使った通信販売の拡大により都心商業の縮小と郊外物流拠点の拡充が顕著です。業務機能においてはそこまでの変化は現時点で現れておりませんが、働き方改革による人件費コスト高騰への対策や地震・風水害、また今回のコロナのような疫病などの災害、システム障害等の危機への事業継続戦略(BCM)の構築のため、都心に集中しがちな事務所機能についても今後、様々な変化が表れてくるものと思えますし、

テレワークの普及がこれを後押しすると思います。高い賃料を支払っても都心立地を必要とし可能とする業種とそれほど都心立地にこだわらない業種、テレワークに適応しやすい業種とそうでない業種などにより選択は分かれるでしょうし、これまで同一のオフィスで仕事をしていた人たちが職種により郊外都市のオフィスに移るということも出てくるでしょう。その受け皿としては、業務核都市制度を作った当時と比べて格段に進んだICTにより事務所立地は自由度を増しているため、交通や情報通信の便が良ければ郊外都市のどこでも立地の可能性はあると思いますが、居住地として保育や教育、医療、文化機能が充実した業務核都市のような近郊の大都市の役割は再評価されると思います。

また、東京一極集中の是正をいうときに、東京から地方への機能移転や移住にスポットライトが当たりがちですが、3000万人をこえる大都市を変えていくためにはそのボリュームとスピードは十分とは言えません。東京大都市圏が我が国経済の中で果たしている役割を保ちつつ、住民の安全と生活の質の向上を図っていくためには、東京圏の都市構造を改善し東京都心と近郊の諸都市との適切な機能分担を図っていくことが不可欠と考えます。テレワークの普及による業務・就業形態の変化は東京圏の都市構造を変えていく可能性を高めるものと思います。

質問3：テレワーク人口が分散するとしても、事務所との一定の距離が必要でありその意味で東京圏内での人口分散は起こるとする説は確かにその通りだと思います。そうすると、東京圏はさらに発展していき、東京圏はさらに巨大化して現在政治的に言われている東京一極集中の是正には遠いものとなる可能性もあると思います。

テレワークによる地方（例えば、地方中枢都市）への分散について、その可能性、起こるとした場合の条件や具体像及び促進政策についてどのようにお考えでしょうか。

(回答)テレワークによる人口分散の可能性は地方においても大きいと思います。その場合、東京に職場をもって地方に住みテレワークするケースとして、自分や家族の出身地など縁のある所、ワーケーションのように自然豊かな所とか、自分の趣味を満足させてくれる所のほか、医療、教育などの基礎的な都市機能が充実しているとともに文化、歴史などに魅力のある地方の中枢、中核都市などに移住することなどが考えられます。また、職場自体もテレワークにより広く人材を集められる条件が整えられることにより（例えば東京に在住し地方に職場を求めることも含め）、事務所機能が地方の都市に分散したり新規立地する可能性も多くなると思います。これらのことを促進するためには、誘導のための税制（例えば固定資産税の減免とそれに伴う地方税の減少を補う国の補填措置など）や東京圏と比較して相対的に遅れている地方のICTインフラの充実が大切であると考えます。

テレワークの普及が東京圏をさらに巨大化させるのではないかという点では以下のように考えております。

テレワークが普及すれば地方への分散により東京圏全体の人口や産業の規模は減少すると考えております。一方、東京都市圏には、東京都心に職場が集中しすぎていることに起因して、長時間通勤等の日常生活の不便・生活の質の低下や住民の高齢化に伴う郊外住宅地での空き家空き地の増加・急速なスポンジ化の進行、そして災害時の都市機能の維持の困難などの問題があり、これらの改善が急務です。地方への人口や都市機能の分散が進むにしてもその規模やスピードには限界があると考えております。巨大な東京都市圏の課題解決のためには同時に東京都市圏内の地域構造を改善していくことが不可欠であり、そのためにテレワークの普及が大きな役割を果たすものと考えております。